

3. Лушников А. М. Нетипичные трудовые договоры в начале XIX века [Текст] / А. М. Лушников. // Правовые средства обеспечения развития экономики Республики Беларусь. – Минск : Белорусский государственный университет, 2008. – С. 263–273.

Середа О. Г.,
канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІЙ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ПРОЕКТІ ТРУДОВОГО КОДЕКСУ

В умовах розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, постійного оновлення міжнародного та національного законодавства, прийняття Трудового кодексу України особливого значення набуває вдосконалення правового регулювання контрольно-наглядової діяльності органів державної влади, запровадження нової ідеології їхнього функціонування, метою якої є забезпечення та гарантування реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян.

Відповідно до норм книги 7 проекту Трудового кодексу України (законопроект № 1658 від 27 грудня 2014 р.), розмежовуються функції державного нагляду та державного контролю за дотриманням трудового законодавства, визначається вичерпний перелік органів, що здійснюють відповідну діяльність. Дані пропозиції законодавця викликали дискусію, зокрема, відповідні зауваження містяться у Висновку Головного науково-експертного управління від 31 січня 2015 року.

Поняття нагляд і контроль, як правило, визначаються синонімами, якщо взяти їх лексичне чи семантичне узагальнене значення. Щодо юриспруденції, то спеціальне значення термінів «нагляд» і «контроль» може і не співпадати з загальним мовним. Доцільно у сфері права нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства визначати як дві самостійні правові категорії, не зважаючи на ряд спільних рис.

Ряд представників науки трудового права також наголошують на розбіжності нагляду і контролю. Наприклад, П. Д. Пилипенко з цього приводу визначає, що нагляд здійснюється наглядовим органом за діяльністю посадових осіб і органів, що не перебувають у його підпорядкуванні повноваження органу нагляду мають владний характер і чітко визначені в нормативно-правових актах; ці повноваження передбачають прийняття правоохоронного акта індивідуального значення, який містить вимогу усунути правопорушення або передбачає міру покарання (санкцію). Контроль є частиною організаційно-виконавчої діяльності і спрямований на прийняття організаційно-виконавчих актів. Він має за мету надати допомогу підконтрольним органам у здійсненні управлінської діяльності. Контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється як державними органами, так і громадськими організаціями та уповноваженими трудових колективів. На відміну від нагляду, контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих у адміністративному порядку підприємств, установ, організацій та посадових осіб, так і щодо тих, які не знаходяться у безпосередній адміністративній підпорядкованості у органів, що його здійснюють. Крім того, акти органів контролю можуть видаватися і за відсутності правопорушень, що свідчить про їх попереджувальний та рекомендаційний характер.

О. В. Смирнов вбачав відмінність нагляду від контролю у завданнях відповідної діяльності. Нагляд за дотриманням трудового законодавства означає перевірку законності рішення роботодавця (уповноважених ним осіб), а контроль — перевірку цього рішення з точки зору законності і доцільності. Л. П. Грузінова та В. Г. Короткін розуміють під наглядом правову форму здійснення захисної функції щодо дотримання законності у трудових правовідносинах, відповідності дій роботодавця приписам трудового законодавства. Контроль, на думку науковців, — це організаційно-управлінська діяльність, здійснювана центральними органами державної виконавчої влади в установах і організаціях, які перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, а також профспілками та трудовими колективами.

Контроль може бути попередній, превентивний (до приведення акту до виконання), поточний (у вигляді перевірки, обліку, обстеження, фактичної ревізії, спостереження) та заключний (відмова

у схваленні акту, скасування такого у ході перевірки) . Попереджувальний контроль у галузі праці здійснюється при встановленні локальних умов праці для того, щоб локальні норми не суперечили законодавству про працю. Такий нагляд і контроль, на думку Н. Б. Болотіної, також здійснюється для попередження порушень правил охорони праці на будівництві, в експлуатації виробничих споруд, при введенні в експлуатацію нових об'єктів. Зокрема, формами цього контролю є проведення експертиз, видача висновків на проекти будівництва споруд, виробництва продукції і т. ін. Ряд суб'єктів контрольної діяльності дають дозвіл на виконання діяльності, здійснюють допуск конкретних осіб до роботи. Попередній контроль сприяє запобіганню порушенням законодавства про працю, має місце переважно при застосуванні умов праці, здійснюваних власником спільно, за узгодженням або з урахуванням думки профспілкових органів або інших уповноважених на представництво трудовими колективами органів. Поточний контроль спрямований на запобігання порушенням законодавства про працю, виявлення допущених порушень і вживання необхідних заходів. Для нагляду ж характерним є здебільшого наступний контроль із призупиненням акту з вимогами усунення порушень закону. Подальший нагляд здійснюється при розгляді трудових спорів і виявленні вже допущених порушень з метою поновлення порушених прав працівників.

Узагальнюючи вищенаведені поняття можна констатувати, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства мають спільні і відмінні риси.

До числа спільних рис, на наш погляд, доцільно відносити те, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства можуть мати форми державного чи громадського. Державний нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є основними функціями демократичної та правової держави. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюються з метою забезпечення законності при реалізації прав, свобод та законних інтересів суб'єктів трудового права, досягнення стану захищеності суб'єктів трудових правовідносин. В сучасних умовах значення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства досить визначальне, адже їх здійснення є однією із умов досягнення в державі високого рівня дотримання прав громадян у галузі праці, їх охорони і захисту.

Деякі права суб'єктів здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю збігаються. Наприклад, контрольні і наглядові органи мають можливість відвідувати підконтрольні чи піднаглядні об'єкти, проводити перевірки, відбирати пояснення, одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно необхідні для виконання покладених завдань інформацію, документи і матеріали.

Розмежування нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, на наш погляд, доцільно проводити за наступними критеріями. Нагляд носить зовнішню спрямованість щодо піднаглядних об'єктів: суб'єкти та об'єкти нагляду є елементами розбіжних системи органів. Контроль може здійснюватись і «всередині» системи (відомчий або внутрішньовідомчий контроль).

Нагляд і контроль відрізняються завданнями. Нагляд за дотриманням трудового законодавства включає перевірку законності рішень роботодавця, а контроль — перевірку таких рішень з точки зору не лише законності, але й доцільності та ефективності.

Компетенція органів контролю включає можливість втручання в діяльність підконтрольного об'єкту, притягнення винних осіб до відповідальності. Нагляд обмежується констатацією певних фактів порушень трудового законодавства і включає лише можливість звернення наглядових органів до уповноважених органів з питанням про зміни в діяльності піднаглядного об'єкта, ініціацію питання про притягнення винних до відповідальності

Таким чином, нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства є самостійними правовими категоріями, які слід відокремити один від одного закріпленням відповідних окремих наукових понять на законодавчому рівні задля усунення непорозумінь з приводу співвідношення наглядової і контрольної діяльності. При цьому слід враховувати, що спільність мети нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства вказує на їх взаємозв'язок та доцільність спільного правового регулювання, якщо під таким розуміти єдині нормативно-правові акти з загальних питань здійснення наглядової і контрольної діяльності. Специфіка ж статусу, організації та функціонування наглядових і контрольних органів є доцільною для відображення в окремих нормах, присвячених конкретним контролюючим чи наглядовим органам та їх системам.